

Ert datum:
2025-09-25

Datum:
2025-11-24

Er ref:
KN2025/01648

Diarienummer:
UHM-2025-0388

Klimat- och näringslivsdepartementet
Energienheten, Hållbart och innovativt energisystem
Kn.remissvar@regeringskansliet.se, kn.e.remissvar@regeringskansliet.se

Hemställan om förordning om statligt stöd för energiberedskap

Sammanfattning

Regeringen har remitterat Energimyndighetens hemställan om en ny förordning om statligt stöd för energiberedskap för att bidra till ökad försörjningsberedskap på energiområdet. Upphandlingsmyndigheten yttrar sig över förslaget trots att det inte har remitterats till myndigheten då hemställan lyfter frågeställningar som är av principiell vikt utifrån de frågor som Upphandlingsmyndigheten ansvarar för och som påverkar många olika aktörers åtgärder med avseende på åtgärder för att höja beredskapsförmågan.

Upphandlingsmyndigheten tillstyrker i huvudsak Energimyndighetens förslag med de förslag till ändringar och nyanseringar som framkommer nedan.

Upphandlingsmyndigheten vill uppmärksamma regeringen på att behovet av den typ av stödordning som Energimyndigheten föreslår i sin hemställan även kan finnas hos fler myndigheter avseende andra beredskapsområden.

Upphandlingsmyndigheten erinrar även om att den statsstödsrättsliga grunden för stödgivningen, det så kallade SGEI-beslutet avses ändras i slutet av 2025.

Upphandlingsmyndigheten bedömer dock inte att de förslag till ändringar som EU-kommissionen hittills har presenterat avseende det så kallade SGEI-beslutet kommer att föranleda mer behov av ändringar än mindre justeringar av de administrativa delarna i det nu remitterade förslaget.

Inledning

Upphandlingsmyndigheten har det samlade ansvaret för att utveckla, förvalta och stödja den offentliga upphandlingen. Upphandlingsmyndigheten yttrar sig utifrån uppdraget att utveckla och stödja den upphandling som genomförs av upphandlande

Ert datum:
2025-09-25

Datum:
2025-11-24

Er ref:
KN2025/01648

Diarienummer:
UHM-2025-0388

myndigheter och enheter samt att stödja de leverantörer som deltar i sådan upphandling. Upphandlingsmyndigheten yttrar sig även utifrån uppdraget att ge vägledning om statsstödsfrågor till kommuner och regioner.

Myndigheten har idag ingen instruktionsenlig uppgift som avser beredskapsaspekter, även om en rad statliga utredningar har ansett att så borde vara fallet eller annars uttalat sig om myndighetens roll inom området.¹ Upphandlingsmyndigheten har tidigare tagit fram stöd om hur man integrerar krisberedskapsaspekter i offentliga kontrakt, om säkerhetsskyddad upphandling samt om sanktionerna mot Ryssland. Myndigheten ska även tillsammans med Försvarets materielverk bistå Socialstyrelsen och Läkemedelsverket i uppdraget att stärka tillgången till särskilt kritiska sjukvårdsprodukter genom tillverkningsberedskap.² Upphandlingsmyndigheten ska även bidra i två regeringsuppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) i två beredskapsrelaterade uppdrag.³ Vidare har Upphandlingsmyndigheten även ett instruktionsenligt uppdrag att ge vägledning till kommuner och regioner på statsstödsområdet: det bör här framhållas att beredskapsaspekter i offentliga upphandlingar ofta även aktualiserar statsstödsaspekter. Upphandlingsmyndighetens uppdrag kan därför behöva vidgas så att myndigheten även får i uppdrag att ge stöd kring de statsstödsrättsliga aspekterna av beredskapsfrågor. Upphandlingsmyndigheten har mot denna bakgrund i budgetunderlag för 2026–2028 ansett att en ny instruktionsenlig uppgift att ge vägledning om beredskapsaspekter även bör omfatta vägledning i statsstödsfrågor.⁴

Synpunkter på Energimyndighetens remitterade Hemställan

Inledningsvis vill Upphandlingsmyndigheten understryka vikten av att hanteringen av beredskapsfrågorna medger såväl statsstöd som offentlig upphandling, dock med utgångspunkten att många beredsaksåtgärder kan genomföras i dialog med näringslivet utan statligt stöd

Om en myndighet har fler möjliga alternativ beträffande hur ett anslag får användas förbättras förutsättningarna för myndigheterna att välja den strategiskt mest effektiva åtgärden i varje enskilt fall. En myndighets anslag kommer inte att kunna nyttjas på

¹ Se SOU 2019:51 s. 160, SOU 2021:25 s. 269 och 284, SOU 2022:6 s. 467–469, SOU 2023:50 s. 417, SOU 2024:8 s. 257 och SOU 2024:19 s. 64–66.

² Regeringen (Socialdepartementet), Uppdrag till Socialstyrelsen och Läkemedelsverket att stärka tillgången till särskilt kritiska sjukvårdsprodukter genom tillverkningsberedskap, beslut den 10 oktober 2024, dnr S2022/04550 och S2024/01776 (delvis).

³ Regeringen (Försvarsdepartementet), Uppdrag att utveckla arbetet med försörjningsanalyser, beslut den 3 juli 2025, dnr Fö2025/01148, och Uppdrag att etablera en kontaktpunkt för företag, beslut den 3 juli 2025, dnr Fö2025/01144.

⁴ Upphandlingsmyndigheten, Budgetunderlag 2026–2028, dnr UHM-2025- 0352, s. 9 och 35.

Ert datum:
2025-09-25

Datum:
2025-11-24

Er ref:
KN2025/01648

Diarienummer:
UHM-2025-0388

det för skattebetalarna mest effektiva sättet om myndighetens rättsliga grund begränsar myndighetens möjligheter att på olika sätt disponera anslaget. Strategiskt viktiga beredskapshöjande åtgärder kan alltså förutsätta att myndigheten får en rättslig grund för att kunna disponera anslaget på ett verkningsfullt sätt, även utifrån statsstödsreglerna. Den remitterade hemställan är ett bra exempel på en stödordning som ger beredskapsmyndigheten fler verktyg.

Det är även värt att uppmärksamma att vissa beredskapsåtgärder av olika skäl inte kan utföras av någon annan än ett visst företag. Det innebär att annonsering av ett eventuellt offentligt kontrakt för en sådan åtgärd inte kommer att leda till någon konkurrens. Det finns också andra åtgärder där olika typer av bidrag eller andra stöd bättre bidrar till måluppfyllelsen än vad som är möjligt att uppnå genom offentlig upphandling, kanske för att det finns en önskan om att snarare stimulera företag på marknaden att på eget initiativ vidta egna åtgärder snarare än att själv som beredskapsansvarig myndighet definiera ett visst behov och följa upp att det levereras. God försörjningstrygghet och beredskap förutsätter alltså att beredskapsmyndigheterna och andra berörda organisationer förfogar över möjligheten att utforma sina åtgärder på det sätt som är bäst lämpat för att säkerställa de politiska målsättningarna på det för skattebetalarna mest ändamålsenliga sättet.

Oaktat detta erinrar Upphandlingsmyndigheten om att upphandlingsreglerna och statsstödsreglerna är två från varandra fristående regelverk som dock har vissa kopplingar till varandra. Det innebär att förenlighet med statsstödsreglerna inte garanterar att en åtgärd är tillåten enligt upphandlingsregelverket och att förenlighet med upphandlingsregelverket inte heller garanterar att en åtgärd är tillåten enligt statsstödsreglerna.

En central förutsättning för att en myndighet ska kunna utföra ett sådant uppdrag på ett rättssäkert och effektivt sätt är god förståelse för både upphandlings- och statsstödsreglerna. Upphandlingsmyndigheten har efterfrågat ett utökat uppdrag för att bättre kunna möta detta behov.

En annan och faktiskt ännu viktigare utgångspunkt för att säkerställa förenlighet med statsstödsregelverket och/eller förbättra förutsättningarna för sunda offentliga affärer är förståelse för marknadens funktionssätt. Utgångspunkten är att aktörerna på marknaden ska säkerställa robusthet utan - vare sig statligt stöd eller offentlig upphandling/ej upphandlingspliktiga inköp - men detta förutsätter att offentliga aktörer förstår vilken beredskapsförmåga som marknaden kan upprätthålla på kommersiella grunder.

När staten behöver säkerställa en högre robusthet än vad marknaden kan uppnå utan tillskott av offentliga medel krävs dock såväl finansiering som rättsliga förutsättningar för densamma. Upphandling av robusthöjande varor, tjänster eller byggtreprenader kan många gånger vara en effektiv åtgärd för att stärka robustheten. I andra fall kan effektiva beredskapshöjande åtgärder innebära att det krävs rättsliga förutsättningar att lämna statligt stöd. För att avgöra om en åtgärd kan genomföras utan statlig

Ert datum:
2025-09-25

Datum:
2025-11-24

Er ref:
KN2025/01648

Diarienummer:
UHM-2025-0388

finansiering krävs alltså god insyn i marknadens funktionssätt vilket förutsätter en god dialog med aktuella marknadsaktörer.

Avsnittet upphandling av energiberedskapsökande åtgärder

Första stycket under rubriken kan missuppfattas då stycket kan tolkas som att alla transaktioner med marknadsaktörer omfattas av EU:s statsstödsregler. Upphandlingsmyndigheten vill understryka att begreppet statligt stöd i artikel 107.1 endast omfattar sådana transaktioner som uppfyller alla kumulativa kriterier i begreppet statligt stöd. EU-kommissionen utvecklar innebörden av respektive kriterium i sitt meddelande om tillämpningen av begreppet statligt stöd⁵.

Alla åtgärder behöver inte annonseras enligt upphandlingsreglerna

En förutsättning för att upphandlingsreglerna ska behöva tillämpas är att det rör sig om ett köp i form av ett upphandlingspliktigt kontrakt. En central del av kontraktetsbegreppet är att det avser ömsesidiga och rättsligt åberopbara förpliktelser för både köparen och säljaren. Kontraktetsbegreppet har genom rättspraxis fått en vid tolkning men det omfattar inte alla former av statlig finansiering. Exempelvis omfattas inte bidrag - där den enda möjliga rättsverkan vid villkorsöverträdelser är att bidraget behöver återbetalas - av begreppet offentligt kontrakt. I tillägg till att vissa åtgärder inte omfattas av upphandlingsplikt eftersom de inte utgör offentliga kontrakt så innehåller upphandlingsregelverket även flera undantag från kravet på att annonsera en upphandling och därmed en möjlighet att på olika sätt direkttilldela ett offentligt kontrakt.

Information om kontraktetsbegreppet kopplat till beredskapsåtgärder finns exempelvis i utredningen Nya samverkansformer, modern byggnads- och reparationsberedskap - för ökad försörjningsberedskap (SOU 2025:68). Liknande men mer detaljerad information har även publicerats i en uppdragsforskningsrapport som Konkurrensverket har publicerat med namnet Avtalad beredskap - En upphandlings- och statsstödsrättslig analys, Konkurrensverkets rapportserie 2025:3. Även Upphandlingsmyndigheten har information om upphandlingsreglerna på webbplatsen men ser behovet av utökad vägledning när det gäller avtalad beredskap.

Allt omfattas inte av reglerna om statligt stöd

Det som är statligt stöd i EU-rättslig mening är alla åtgärder som uppfyller de kumulativa rekvisiten i artikel 107.1 FEUF.

Statligt stöd förutsätter att allmänna medel som är hänförliga till beslut av det offentliga på någon nivå gynnar ett företag eller viss produktion på ett sätt som snedvrider konkurrensen och som kan påverka handeln inom unionen.

⁵Europeiska kommissionens tillkännagivande Kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (2016/C 262/01).

Ert datum:
2025-09-25

Datum:
2025-11-24

Er ref:
KN2025/01648

Diarienummer:
UHM-2025-0388

Det rör sig om fem kumulativa rekvisit som alla ska vara uppfyllda för att det ska vara fråga om statsstöd där varje rekvisit har uttolkats av EU-domstolen genom omfattande rättspraxis:

- Det ska röra sig om någon form av monetärt åtagande antingen i form av en transaktion, ett lån eller en garanti eller att det offentliga avstår intäkter som det annars hade haft rätt till. Ersättningslösa avtal utan exklusiva eller särskilda rättigheter omfattas sannolikt inte av rekvisitet.
- Det ska vidare handla om stöd till ett företag, det vill säga en verksamhet som agerar i konkurrens på en marknad. Försvarsmakten är ett exempel på en icke-ekonomisk verksamhet som typiskt sett inte agerar på någon marknad men även andra delar av den offentliga förvaltningen som utför olika typer av myndighetsuppgifter utan att agera i konkurrens på en marknad är normalt icke-ekonomiska.
- Överföringen av offentliga medel ska gynna mottagaren vilket innebär att om offentliga medel kopplas till villkor som en privat aktör hade kunnat ställa i en jämförbar situation så är det inte fråga om något gynnande.
- Gynnandet ska också snedvrider konkurrensen. Konkurrenspåverkan är närmast en presumerad följd av att ett företag gynnas av stödet enligt ovan.
- Slutligen ska samhandeln påverkas vilket innebär att stöd till rent lokala företagsverksamheter inte omfattas av begreppet statligt stöd om det inte bidrar till att stänga ute aktörer från andra EU-länder från den aktuella verksamheten.

Mer om de olika rekvisiten går att läsa i det ovan nämnda meddelandet om begreppet statligt stöd som sammanfattar EU-kommissionens syn på det aktuella rättsläget.

I vissa fall är upphandling i konkurrens lämpligt och i andra fall kan statligt stöd vara lämpligt

Upphandlingsmyndighetens vision är sunda offentliga affärer för en hållbar framtid. Sunda offentliga affärer kräver att strategiska avvägningar görs innan offentliga medel används. Utgångspunkten måste dock vara att valen görs inom ramen för inte minst både upphandlings- och statsstödsreglerna.

Artikel 4 i den föreslagna förordningen är central för en korrekt tillämpning av såväl upphandlings- som statsstödsreglerna genom att den förbjuder stöd för åtgärder som

- 1) företag är skyldiga att utföra enligt lag eller annan författning,
- 2) som företag kan genomföra på kommersiella grunder, eller
- 3) som Energimyndigheten kan upphandla i konkurrens.

4 § p. 1 i det remitterade förordningsförslaget

Upphandlingsmyndigheten konstaterar att förbudet mot att lämna stöd för en åtgärd som ett företag är skyldigt att genomföra enligt lag eller annan författning kan komma i konflikt med förfogandelagarna. Upphandlingsmyndigheten noterar att utredningen Nya samverkansformer, modern byggnads- och reparationsberedskap – för ökad försörjningsberedskap (SOU 2025:68) har föreslagit att en skyldighet att utföra beredskapsåtgärder mot ersättning bör utredas. Förslaget i nu remitterad hemställan kan därför komma att behöva justeras. I väntan på en översyn av reglerna om plikt och ersättning för beredskapshöjande åtgärder, har Upphandlingsmyndigheten dock inga

Ert datum:
2025-09-25

Datum:
2025-11-24

Er ref:
KN2025/01648

Diarienummer:
UHM-2025-0388

invändningar mot bestämmelsen då den utesluter att företag kompenseras för sådana åtgärder som företagets konkurrenter måste genomföra utan statligt stöd.

4 § p. 2 i det remitterade förordningsförslaget

Att anförtro ett företag att tillhandahålla en beredskapshöjande allmännyttig tjänst förutsätter ett marknadsgap, det vill säga att beredskapen inte kan uppnås utan offentlig finansiering. För att på ett korrekt sätt kunna bedöma om det finns ett marknadsgap krävs god insyn i de aktuella företagets förutsättningar och en bra dialog med inblandade företag. Givet att myndigheten har den nödvändiga kompetensen för att göra bedömningen av vad som är möjligt att genomföra inom ramen för företagets kommersiella verksamhet är villkoret adekvat. Villkoret kan med fördel bedömas i ljuset av dialogen med företag om ersättningsfria åtgärder för att höja beredskapen i linje med förslagen om F-avtal i utredningen Nya samverkansformer, modern byggnads- och reparationsberedskap – för ökad försörjningsberedskap (SOU 2025:68). Upphandlingsmyndigheten instämmer alltså i att det är centralt för förenligheten med EU-rätten att finansiering i enlighet med förslaget avser marknadskompletterande tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Upphandlingsmyndigheten konstaterar att det kan vara utmanande att avgöra vilka beredskapsåtgärder som kan genomföras på kommersiella grunder men noterar även att en sådan bedömning bör vara en central del i den risk- och sårbarhetsanalys som statliga myndigheter ska genomföra enligt 7 § förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

4 § p. 3 i det remitterade förordningsförslaget

Stadgandet att stöd inte får lämnas om åtgärden kan upphandlas i konkurrens lämnar en del tolkningsutrymme. Upphandlingsmyndigheten anser att bestämmelsen med fördel kan delas upp i två delar. En del som klargör att åtgärden ska vara utformad så att den antingen inte utgör ett upphandlingspliktigt offentligt kontrakt eller att åtgärden ska omfattas av något undantag från kravet på att annonsera en upphandling. En annan del som klargör att upphandling i konkurrens i vart fall ska väljas i de fall som det bedöms möjligt att uppnå konkurrens i samband med upphandlingen.

Upphandlingsmyndigheten delar bedömningen att det finns fördelar med upphandling när det är möjligt att upphandla i konkurrens. Statligt stöd kan däremot under vissa förutsättningar vara att föredra när konkurrensutsättning inte är möjlig. Bestämmelsen bör dock förtydligas så att det inte uppstår missförstånd om tillämpningen av förordningen i förhållande till upphandlingsregelverket. Den föreslagna förordningen utgör inget självständigt undantag från kraven på att "tillämpa upphandlingsreglerna inklusive att utifrån gällande regler" annonsera upphandlingar utan öppnar helt enkelt för att utforma stöd som antingen inte omfattas av upphandlingsplikt eller som kan undantas från kravet på annonserat förfarande. Även för denna bedömning är marknadskännedom helt avgörande liksom en god uppfattning av vad som krävs för god försörjningsberedskap. Upphandlingsmyndigheten uppfattar att det är helt nödvändigt att i varje enskilt fall

Ert datum:
2025-09-25

Datum:
2025-11-24

Er ref:
KN2025/01648

Diarienummer:
UHM-2025-0388

dels bedöma om behovet och förutsättningarna för finansieringen lämpar sig bättre för stöd än för köp genom ett upphandlingsförfarande, dels att förutsättningarna för finansieringen även är förenliga med EU-rätten i övrigt.

Övriga delar av det remitterade förordningsförslaget

7 § i det remitterade förordningsförslaget

Upphandlingsmyndigheten tolkar det som att den föreslagna paragrafen hänvisar till fel paragraf i utkastet och att avsikten är att en ansökan om stöd enligt 3 § 1 i det remitterade förslaget ska innehålla uppgifter i enlighet med denna bestämmelse, till skillnad från vad som ska gälla vid en ansökan om stöd enligt 3 § 2 och 3.

8 och 9 §§ i det remitterade förordningsförslaget

Bestämmelsen bör kompletteras med en erinran om den registreringsskyldighet som Energimyndigheten från årsskiftet har vid tillämpningen av de minimis-förordningarna.

11 § i det remitterade förordningsförslaget

Första meningen i bestämmelsen bör omarbetas språkligt så att villkoren för stödet inklusive åtagandet att tillhandahålla den allmännyttiga förmågan följs upp.

13 § i det remitterade förordningsförslaget

I artikel 6 i EU-kommissionens SGEI-beslut (2012/21) finns ytterligare en bestämmelse med krav på återbetalning. 13 § bör därför kompletteras med en hänvisning till villkoren i SGEI-beslutet då villkoret förutsätter regelbunden kontroll av förekomsten av överkompensation och återbetalning av sådan överkompensation. Även detta krav måste uppfyllas för det fall stödet ska vara förenligt med villkoren i SGEI-beslutet och därmed undantaget från genomförandeförbudet i artikel 108.3 FEUF.

Eventuella förändringar av författningsförslaget för det fall det senaste utkastet till nytt SGEI-beslut antas

EU-kommissionen har föreslagit ändringar av det statsstödsregelverk som förslaget i hemställan bygger på. EU-kommissionen har meddelat att ändringar kommer att beslutas under december 2025. De ändringar som EU-kommissionen har föreslagit inkluderar en höjning av takbeloppet för ersättning från 15 miljoner euro till 20 miljoner euro per år. De föreslagna ändringarna inkluderar även en hänvisning till försörjningsberedskap när det gäller så kallade kritiska läkemedel. Den justeringen torde öka sannolikheten för att beredskapsåtgärder bedöms kunna finansieras i enlighet med villkoren i SGEI-beslutet.

Så kallade transparensregler för stödutbetalningar som överstiger 1 miljon euro införs i det statsstödsregelverk som kallas SGEI-beslutet, i viss likhet med vad som gäller för andra typer av godkända statsstöd. Enligt det senaste utkastet ska de nya transparensreglerna börja gälla den 1 januari 2028 och då förutsätta att uppgifter om stödutbetalningarna publiceras inom 20 arbetsdagar. Kravet på att vartannat år

Ert datum:
2025-09-25

Datum:
2025-11-24

Er ref:
KN2025/01648

Diarienummer:
UHM-2025-0388

rapportera till regeringen kan komma att utgå. Kravet på att hänvisa till SGEI-beslutet kan komma att utgå men den ändringen bör inte föranleda några förändringar av den föreslagna förordningen då en sådan ändring riskerar att skapa oklarhet för inblandade aktörer om vilka regler som tillämpas.

Generaldirektören Anja Clausin har beslutat i detta ärende. Senior juristen Magnus Lindbäck har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också chefsjuristen Helene Molander deltagit.

Anja Clausin

Magnus Lindbäck